

AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE MUNICIPAL: UN ANÁLISIS REGIONAL EN EL ESTADO DE TABASCO

Dra. Fabiola Lizama Pérez¹
Juan Francisco Vivas Rodríguez
Cristina Guadalupe Vivas Lizama²

Resumen

El desarrollo sustentable (DS) es una preocupación a nivel internacional. México ha impulsado una estrategia para la planificación del DS con la Agenda 2030, inspirada en la A21 de la ONU. El conocimiento sobre esos esquemas de planificación es limitado. El *objetivo* de la investigación es evaluar la idoneidad del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como un instrumento de planificación estratégica que fortalece capacidades institucionales y permite contribuir a la mejora de la gestión municipal para impulsar el desarrollo sostenible desde la esfera local. Se plantearon dos abordajes: por una parte, proponer una metodología de evaluación de los esquemas de planeación municipal y su conjunto de indicadores; por otra parte, diseñar una arquitectura institucional para la adopción e implementación de los ODS y la Agenda 2030 a nivel municipal. El *enfoque metodológico* aplicado fue la investigación evaluativa de políticas. La evaluación regional integró información con un estudio de caso múltiple. El método de investigación fue cualitativo con técnicas aplicadas que incluyeron entrevistas para conocer la percepción de los líderes sociales respecto al desarrollo sustentable municipal y cuantitativo con un análisis de documentación para evaluar los planes de desarrollo municipal, mecanismos políticos y arreglos institucionales formulados por los gobiernos municipales de Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo, Nacajuca y Paraíso. Los *resultados* de la investigación revelaron: 1) El Plan Municipal de Desarrollo elaborado sin un marco de evaluación es un instrumento insuficiente para conducir al municipio hacia el DS 2) La arquitectura institucional municipal es débil influyendo en la elaboración de políticas públicas municipales con cobertura limitada para impulsar las dimensiones de la sustentabilidad 3) Los temas más influyentes para elaborar PDM son gestión de recursos, coordinación intergubernamental y vinculación interinstitucional. Como *conclusión*, el Plan de Desarrollo Municipal como instrumento para impulsar el DS es un pilar indiscutible pero su contribución ha sido insuficiente para lograr un impacto sustancial hacia el DS. Se requiere fortalecer redes académicas para mejorar políticas públicas municipales y desarrollar una agenda municipal estratégica con un sistema de monitoreo y evaluación periódica (Observatorio Municipal Sustentable), para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Palabras clave: Agenda 2030, planificación estratégica, Observatorio municipal sustentable.

¹ Doctora en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable. Universidad Tecnológica de Tabasco. flizamap@hotmail.com

² Estudiante de Ciencia Política y Administración Pública. Universidad Popular de la Chontalpa.

² Estudiante de la Licenciatura en Gestión y Desarrollo Turístico. Universidad Tecnológica de Tabasco. Correo: cristyvivaslizama@outlook.com

1.-Introducción

1.1 Agenda 2030: Conceptualización

La Agenda 2030 establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad institucional, económica, social, ambiental y cultural (Bareiro and Soto, 2016; Rodríguez Barba, 2016; Nieto, 2017) de los 193 Estados Miembros que la suscribieron en septiembre del año 2015. El conocimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas asociadas a esta Agenda son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local y se constituyen en un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas innovadoras e instrumentos de monitoreo y evaluación. La Agenda 2030 es una agenda integral que requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación. Por lo tanto, su adopción y puesta en marcha en los países, tendrá como resultado la creación de sociedades inclusivas y justas, al servicio de la comunidad y de futuras generaciones. Las crisis económicas, los problemas sociales y el avanzado deterioro ambiental, presentan retos muy difíciles de enfrentar por la comunidad internacional. Se requiere transformar el paradigma de desarrollo actual que ha permitido la creación de brechas estructurales principalmente en países subdesarrollados: servicios de salud y educación deficientes, lenta productividad, infraestructura deficiente, desigualdad territorial, impacto en el cambio climático, etc. Por tanto, la Agenda 2030 es un compromiso mundial, en el marco de una alianza internacional con una visión holística hacia la sustentabilidad.

1.2 Objetivos de la agenda 2030

Los ODS (Tabla 1) son más ambiciosos, amplios, profundos y transformadores que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Girón, 2016; Martínez-Osés and Martínez, 2016; Sanahuja and Vázquez, 2017), al trascender la más acotada agenda de lucha contra la pobreza y desarrollo social. Se describen a continuación:

Tabla 1: Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030

Objetivo de Desarrollo	Nombre	Descripción
ODS 1	Fin de la pobreza	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
ODS 2	Hambre cero	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
ODS 3	Salud y Bienestar	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
ODS 4	Educación de calidad	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
ODS 5	Igualdad de Género	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
ODS 6	Agua limpia y Saneamiento	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
ODS 7	Energía asequible y no contaminante	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
ODS 8	Trabajo decente y crecimiento económico.	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
ODS 9	Industria, innovación e infraestructura.	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
ODS 10	Reducción de las	Reducir la desigualdad en y entre los países.

	desigualdades	
ODS 11	Ciudades y comunidades sostenibles..	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
ODS 12	Producción y consumo responsable.	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
ODS 13	Acción por el clima.	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
ODS 14	Vida submarina.	Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica
ODS 15	Vida de ecosistemas terrestres.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
ODS 16	Paz, justicia e instituciones sólidas.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
ODS 17	Alianzas para lograr los objetivos.	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU 2015.

1.3 Organismos Internacionales y la Agenda 2030

Se proponen cuatro prioridades para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, que podrían ser susceptibles de aplicar en México (UNESCO, 2016; Bokova, 2017; Coordinadora de ONG para el desarrollo de España, Ecodes, Educo and UNICEF Comité Español, WWF, 2018)

I.-Fortalecer la arquitectura institucional regional.

Tras la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es necesario valorar capacidades institucionales, desarrollar nuevas estrategias y diseñar arquitecturas institucionales a nivel nacional, regional y global. La dimensión regional adquiere cada vez mayor relevancia frente a los cambios globales de paradigma actuales y resulta esencial para la implementación de la Agenda. Se requieren instancias que actúen como una plataforma regional entre lo nacional y lo global y permita diálogos entre múltiples actores para identificar buenas prácticas en la implementación, seguimiento y examen de la nueva Agenda y los ODS.

II.-Analizar los medios de implementación de la Agenda 2030 a nivel regional.

El fortalecimiento del diálogo y debate de políticas en torno a las dimensiones claves de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, desde la perspectiva regional es un paso indiscutible hacia el éxito de este programa mundial. Aprovechar al máximo experiencias acumuladas de ONG en todas las áreas del desarrollo sostenible, que ofrezcan asesoramiento en materia de políticas públicas, con la participación de la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado, para el intercambio de ideas en torno a soluciones innovadoras para alcanzar la Agenda 2030 y los ODS.

III.-Apoyar la integración de los ODS en los planes nacionales de desarrollo.

Es indispensable la creación de arquitecturas nacionales a nivel interinstitucional e intersectorial que faciliten la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 para promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas basándose en casos exitosos de algunos países de la región. También es importante incorporar los ODS en los sistemas de planificación nacional y territorial alineando sus estrategias hacia la construcción del desarrollo sostenible. Para implementar la Agenda 2030, es

necesario crear y fortalecer las capacidades tanto del sector público como de otros actores. Se requiere desarrollar un observatorio regional de planificación para el desarrollo sostenible, incluido el Repositorio regional de planes nacionales de desarrollo.

IV.-Promover la integración de los procesos de medición necesarios para la construcción de los indicadores de los ODS en las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico.

Las capacidades estadísticas nacionales se deben fortalecer mediante la asistencia técnica, el desarrollo metodológico y la utilización de estándares internacionales, promoviendo la cooperación entre países e intercambiando datos a nivel regional e interregional en torno a los ODS, potenciando las redes de innovación y tecnología, para promover la apertura de datos, incorporar datos no tradicionales, incluidos los registros administrativos y datos desde la sociedad civil, así como potenciar la información geográfica y las herramientas de visualización y georreferenciación (Lizama *et al.*, 2015)

1.4 México y la agenda para el desarrollo sostenible 2030

México fue uno de los países firmantes de la Agenda 2030, con el compromiso de implementar estrategias, planes y programas de acción que permitan la consecución de los 17 ODS, a nivel nacional, estatal y municipal. En la esfera local, los antecedentes de esta agenda se remontan al año 2004, con los programas “Agenda desde lo Local” y “Agenda para el Desarrollo Municipal”, cuando el gobierno federal vincula las facultades otorgadas al municipio en materia de sustentabilidad de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente con la elaboración de una agenda para impulsar el desarrollo municipal sustentable (ICLEI, 2002; International Federation of Library Associations and Institutions, 2015; ONU, 2015; Murga-Menoyo, 2018). Esta política ha implicado un enfoque nuevo de la gestión pública, donde la agenda municipal compromete la responsabilidad de un gobierno para impulsar el desarrollo sustentable local, pero desde una perspectiva multi-escala, multisectorial y multi-participativa. Sin embargo, en los municipios de México, el principal instrumento para conducir el desarrollo sustentable local es el Plan Municipal de Desarrollo, el cual tiene su fundamento en el marco jurídico Federal y Estatal vigente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25 establece al Estado la responsabilidad de la rectoría del desarrollo, bajo una perspectiva integral e incluyente. En su artículo 65 establece la facultad que tienen los Municipios para realizar libremente sus Planes Municipales de Desarrollo, siempre en un marco de concordancia con los planes Federales y Estatales. A nivel estatal, la Ley de Planeación, en su artículo 5º establece que es responsabilidad de los Ayuntamientos conducir la Planeación del Desarrollo de los municipios con la participación de los grupos sociales. La Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco menciona en su artículo 29 que se faculta y obliga a los ayuntamientos a promover y realizar las acciones para el desarrollo integral del Municipio y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales; y a coordinar sus planes municipales con los planes nacional y estatal de desarrollo. El artículo 65 plasma que el presidente municipal tiene la facultad de elaborar los planes y programas municipales de acuerdo a las leyes respectivas, así como el presupuesto de ingresos y egresos, sometiéndolos a la consideración del Ayuntamiento. En el artículo 121 de la misma ley, se establece que los municipios contarán con los planes y programas municipales de desarrollo como instrumentos para el desarrollo integral de la comunidad.

2.-Método

2.1 Área de Estudio

Se seleccionó al estado de Tabasco para la realización de un estudio de caso múltiple, con municipios integrantes de subregión de la Chontalpa (Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo y Paraíso) y de la subregión Centro (Nacajuca). Ver fig. 1. Tabasco es uno de los 31 estados de la República Mexicana. Su capital es Villahermosa. Está ubicado en la región sureste del país, limitando al norte con el golfo de México, al este con Campeche, al sureste con Guatemala, al sur con Chiapas, y al oeste con Veracruz. Su principal actividad económica es la industria petrolera.

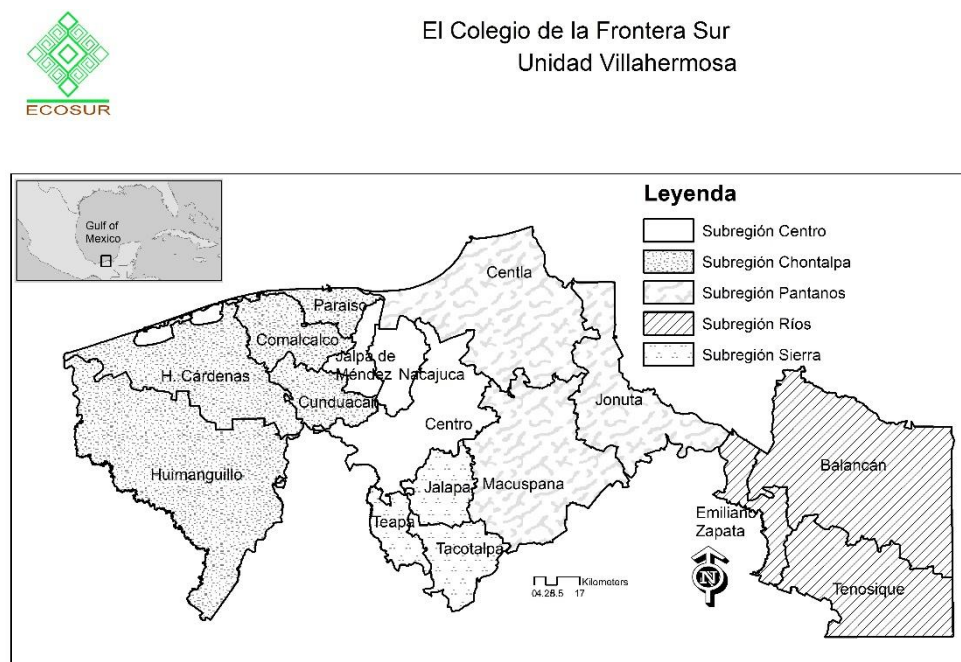


Figura 1.- Municipios y regiones del estado de Tabasco. Fuente: Archivos de Ecosur (2017).

En virtud de nuestro interés en realizar un estudio regional, se seleccionaron los municipios de Cárdenas, Cunduacán, Huimanguillo, Nacajuca y Paraíso del estado de Tabasco, porque existían vínculos estratégicos con las autoridades municipales, a raíz de proyectos de investigación realizados con estos municipios en años pasados, que permitirían la fluidez de la información requerida para iniciar y finalizar la investigación. Asimismo, las autoridades de los mencionados municipios aceptaron insertarse en la investigación facilitando materiales documental y testimonial valiosos para llevar a cabo el estudio. Se trata, además, de municipios de diferente número de habitantes. Uno de los municipios tiene menos de 100,000 habitantes, tres de ellos fluctúan entre 100,000 y 200,000 habitantes y uno de ellos tiene más de 200,000 habitantes. Los otros municipios del estado de Tabasco no fueron considerados para la investigación porque había limitaciones de información y de contactos, lo que hubiera repercutido en los resultados del estudio. El enfoque general seguido en este artículo fue una evaluación de políticas públicas. Se aplicaron métodos cualitativos y cuantitativos para obtener una mejor comprensión del fenómeno investigado. El tipo de procedimiento utilizado para llevar a cabo la evaluación permitió una explicación del contexto y el establecimiento del programa (legislación). La revisión de los planes de desarrollo municipal y las actividades realizadas por los gobiernos municipales para elaborar sus autodiagnósticos permitió determinar la situación institucional en los cinco municipios seleccionados.

2.2 Análisis de contenido de la documentación del programa

La revisión de los documentos de políticas en relación a la planificación del desarrollo sustentable, incluyó la legislación nacional, consultando el sitio web de la Cámara de Diputados de México, lo que nos permitió obtener el acceso a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Se consultó la página oficial del gobierno del estado de Tabasco para tener acceso a la Ley de Planeación del Estado de Tabasco y a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. De la misma manera, los sitios web de los municipios de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo y Nacajuca fueron referencias muy importantes para obtener los planes de desarrollo municipal del trienio 2013-2015 y 2016-2018. Se realizó un análisis y evaluación a los planes de desarrollo de los municipios seleccionados para observar el grado de planeación estratégica llevada a cabo por los encargados de la administración municipal y considerar si el PDM cumple como un instrumento idóneo para llevar a cabo el desarrollo del municipio en un marco de sustentabilidad o es una ruta limitada, que requiere de otros instrumentos de apoyo, para crear sinergias que generen resultados con mayores niveles de impacto. Por tanto, se estableció una serie de medidas y criterios para evaluar los PDM. La evaluación se dividió en dos secciones: Requisitos legislativos y temas relativos al DS

2.3 Entrevistas

La información complementaria se obtuvo a partir de entrevistas. Las personas seleccionadas para la entrevista incluyeron un espectro de partes interesadas en diferentes roles en la política pública incluidos los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales. La tabla 2 muestra la afiliación de los actores entrevistados en el estudio. El objetivo fue solicitar información sobre la documentación relativa a los PDM y solicitar autorización para poder asistir a las actividades del proceso de capacitación, autodiagnósticos y evaluaciones de los municipios en estudio. Los primeros entrevistados proporcionaron información de contactos adicionales que podrían contribuir al estudio. Con los contactos iniciales se elaboró un directorio, usando la técnica llamada “bola de nieve” que condujo a la creación de una red de informantes clave que fueron consultadas sucesivamente durante el proceso de investigación (Hernández-Sampieri et al. 2010). Para guiar las entrevistas se diseñó un formato de entrevista, que incluía solo preguntas abiertas. Todas estas entrevistas siguieron un esquema similar para que fueran fácilmente comparables las distintas iniciativas entre sí. Se realizaron un total de ocho entrevistas. Todas las entrevistas se clasificaron en temas comunes para ayudar a verificar de manera cruzada respuestas similares o diferentes de cada tema entre los entrevistados.

Tabla 2.-Adscripción de los actores que participaron en las entrevistas del estudio.

Adscripción	No. de entrevista
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	2
Coordinación de Apoyo al Desarrollo Municipal en Tabasco	1
Dirección de Desarrollo del Municipio de Cunduacán	1
Dirección de Desarrollo del Municipio de Cárdenas	1
Presidencia del Municipio de Paraíso	1
Dirección de Programación del Municipio de Nacajuca	1
Dirección de Programación del Municipio de Huimanguillo	1
Total de entrevistas	8

Fuente: Elaboración propia (2018)

2.4 Análisis cuantitativo y cualitativo de los planes de desarrollo municipal

Los planes de desarrollo municipal se descargaron del sitio web de los ayuntamientos municipales. Se elaboraron una serie de cuestionarios con respuestas codificadas para facilitar los procesos de análisis de datos. Por lo tanto, los atributos cualitativos de los PDM se tradujeron a números para el análisis cuantitativo. La identificación de atributos del primer cuestionario se basó en la Ley de Planeación del Estado de Tabasco y en la Ley orgánica de los municipios de Tabasco. Los siguientes cuestionarios se basaron en una revisión de las directrices establecidas en el documento de la Agenda 21 de la ONU. Nuestro interés se centraba en examinar una región del estado de Tabasco, por lo que inicialmente se seleccionó la Región de la Chontalpa (cinco municipios). Es una de las dos regiones que incluye un municipio con más de 200,000 habitantes (Cárdenas). La Región del Centro también incluye un municipio de más de 200,000 habitantes, pero son sólo tres municipios los que abarca esta región. Por tanto, decidimos en nuestra experiencia que esta región no cubriría el alcance de la investigación. Sin embargo, en razón que uno de los municipios (Comalcalco) de la Región de la Chontalpa no aceptó participar en la investigación, se seleccionó un municipio de la Región Centro (Nacajuca). Son regiones vecinas, lo que nos permitiría tener un conjunto de municipios con características similares en lo general. Entonces el análisis abordó los PDM realizados por los municipios de Cunduacán, Cárdenas, Paraíso, Huimanguillo (Región Chontalpa) y Nacajuca (Región Centro). El análisis cualitativo y cuantitativo permitió identificar el grado de planeación estratégica en relación al DS llevada a cabo por la administración municipal.

2.5 Medidas y criterios para evaluar los Planes de Desarrollo Municipal.

I.-Requisitos Legislativos

- a) Filosofía: Misión, visión, objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Municipio.
- b) Diagnóstico: Incluye información del contexto sociopolítico, económico y ambiental en que se encuentra el municipio.
- c) Costos estimados: costo de la implantación del plan y asignación de recursos.
- d) Responsables: instrumentos y responsables de su ejecución.
- e) Lineamientos: de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.
- f) Previsiones: se refieren al conjunto y contenido de los programas operativos anuales.
- g) Congruencia: entre la información reportada en el Diagnóstico y los objetivos del Plan.
- h) Coordinación de políticas: Si existe una propuesta viable y sólida de coordinación de políticas entre el orden municipal y los otros dos órdenes y con los otros municipios de su misma región.
- i) Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de políticas: indicadores, cronograma, metas y objetivos específicos, panel o tablero de control, mecanismos de participación social, mecanismos explícitos para la rectificación de políticas

La pregunta y las posibles respuestas codificadas fueron:

¿El plan incluye este requisito de contenido y cuál es el grado de cobertura?
Respuestas:

- 1) No se aborda: cuando ninguno de los componentes del tema se abordó en el plan.
- 2) Parcialmente abordado: donde se abordaron algunos componentes del tema en el plan.
- 3) Deficiente en información: donde todos los componentes del tema fueron abordados en el plan, pero se consideró que cierta información era incompleta o insuficiente.
- 4) Completo: donde se abordó cada tema en el plan, con información completa y adecuada

II.-Criterios para la evaluación de la información relativa al DS.

Dimensión Económica
<ul style="list-style-type: none"> a) Empleo: Referente a acciones coordinadas entre el municipio, el estado y la federación. b) Infraestructura y comunicaciones: Creación de infraestructura sin perjudicar el medio ambiente y acciones para la reducción de la brecha digital c) Sector primario: Aprovechamiento sustentable de los recursos agrícolas, ganaderos, forestales. d) Industria, comercio y servicios: Productividad y servicios sustentables. e) Turismo: Aprovechamiento de los recursos turísticos de manera sustentable.
Dimensión Social
<ul style="list-style-type: none"> a) Servicios públicos: Las comunidades y viviendas disponen de servicios públicos básicos de calidad. b) Seguridad pública: Coordinación con el estado y la federación para dotar a la población de un lugar seguro para vivir. c) Juventud y deporte: Infraestructura deportiva y recreativa adecuada para las necesidades. d) Grupos vulnerables: Equidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo de la población en situación de vulnerabilidad social. e) Salud: Infraestructura básica y acciones de promoción de la salud. f) Educación y cultura: Infraestructura básica educativa y acciones de promoción de la cultura. g) Vivienda: Coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para el mejoramiento de vivienda de la población. h) Pobreza: Colaboración entre las tres esferas gubernamentales para el desarrollo social y comunitario de la población en condiciones de pobreza.
Dimensión Ambiental
<ul style="list-style-type: none"> a) Cuidado de recursos naturales: Aprovechamiento sustentable del aire, agua, suelo, flora y fauna para garantizar en concurrencia con los otros órdenes de gobiernos, un medio ambiente sano. b) Planeación urbana: Uso y aprovechamiento del suelo en los centros de población de manera ordenada y sustentable. c) Ordenamiento ecológico: Uso y aprovechamiento del suelo fuera de los centros de población de manera ordenada y sustentable. d) Reservas territoriales: Crecimiento ordenado de los centros poblacionales. e) Protección civil: Gestión integral de riesgos. f) Tenencia de la tierra: Seguridad jurídica para propiciar un desarrollo urbano ordenado.
Dimensión Institucional
<ul style="list-style-type: none"> a) Transparencia y acceso a la información pública: La ciudadanía tiene acceso a la cuenta pública municipal y se realizan auditorías al municipio por parte de un tercero. b) Administración responsable: Los planes y programas son sometidos a control y evaluación de resultados. c) Participación ciudadana: Conformación de comités, consejos y contralorías sociales para facilitar la participación de la sociedad en acciones del gobierno. d) Sistema profesional de servidores públicos: Plantilla laboral con perfil profesional adecuado y seleccionado con un método de incorporación de sus servidores públicos, con sistemas de capacitación y evaluación. e) Asociación y vinculación: Cooperación con los órdenes de gobierno, asociaciones municipales, instituciones educativas, organismos de la sociedad civil e iniciativa privada. f) TICS: Acceso a internet y se cuenta con página web propia, con información completa del municipio.

La pregunta y las posibles respuestas codificadas fueron:

¿Se incluyó información sobre este tema en el plan de desarrollo municipal y cuál es el grado de cobertura?
Respuestas:
1) Nulo: Donde la información es inexistente.
2) Pobre: La información del tema se consideró mínima en contenido, cobertura y relevancia para el DS.
3) Limitado: la información del tema se consideró relevante para el DS, pero no es completa ni contiene acciones concretas para su ejecución.
4) Integral: la información del tema es relevante para el DS y se presentó de manera adecuada para guiar las acciones municipales.

3 RESULTADOS

3.1 Planificación municipal del DS

El examen minucioso a los PDM nos arrojó una gran cantidad de información para documentar el grado de planificación del DS instrumentado por los municipios. En la tabla 3 se presentan los resultados obtenidos del análisis a los cinco planes de desarrollo municipal, relativos a nueve atributos requeridos por la legislación del estado de Tabasco para la elaboración de los planes municipales.

Tabla 3.-Requisitos legislativos para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal.

Atributo	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Filosofía	4	4	4	1	4
Diagnóstico	4	4	4	4	4
Costos	1	1	1	1	1
Responsables	1	1	1	1	1
Lineamientos	4	2	4	4	4
Previsiones	4	4	4	1	1
Congruencia	4	2	4	4	2
Coordinación de políticas	2	2	2	2	2
Sistema de evaluación y monitoreo	2	1	2	2	1
Puntuación Final del PDM	26	21	26	20	20

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2018).

El documento rector para la planificación del DS municipal es el PDM; este instrumento debería estar elaborado conforme a los requisitos solicitados por la legislación vigente; sin embargo, se muestra información insuficiente en ciertos atributos analizados. Los puntajes más bajos se encuentran en los costos del plan, programas y proyectos y en los responsables de ejecutarlo. Puntuaciones muy bajas también recibieron los atributos que hacen referencia a que los PDM no cuentan con sistemas de evaluación y monitoreo de sus acciones para verificar posibles desvíos de las metas planteadas originalmente. El cuadro también muestra que el PDM no está elaborado considerando una coordinación adecuada entre los tres niveles de gobierno para ejecutarlo con eficiencia y eficacia. Esta insuficiencia en información ha repercutido en una planificación deficiente que no permite proyectar al municipio como un actor responsable de su propio desarrollo, es decir, presenta una debilidad institucional y en sus capacidades que ha repercutido negativamente en la calidad de vida de sus sociedades. En la figura 2 se muestra el porcentaje de cobertura correspondiente a cada atributo requerido por la legislación estatal de Tabasco.

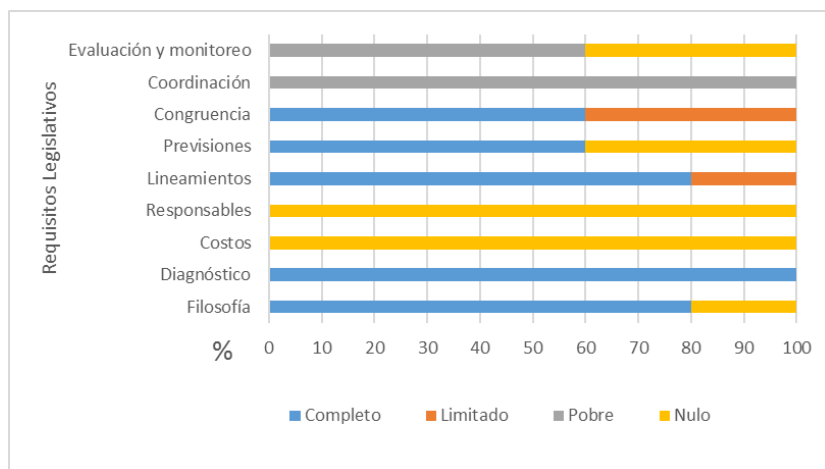


Figura 2.-Cobertura de los Planes de Desarrollo Municipal. Temas relativos a los requisitos legislativos.
Fuente: Elaboración propia (2018)

La debilidad más contundente se presenta en los requisitos de presupuestos financieros para el desarrollo de los programas y proyectos municipales, así como de los responsables de la ejecución de los mismos. Esta insuficiencia de información origina que no estén claramente definidas las reglas financieras al inicio de todo proyecto, lo cual podría repercutir en la falta de asignación adecuada de los recursos y posiblemente en déficits financieros para el municipio. Otra de las debilidades es que no existe un adecuado sistema de evaluación y monitoreo de los PDM; el cumplimiento de este principal requisito legislativo permitiría ir direccionando desvíos durante la ejecución de los programas y proyectos seleccionados por los municipios para avanzar hacia el progreso de sus sociedades. Finalmente se observa que la coordinación de políticas entre las distintas esferas gubernamentales para la gestión de programas que permitan contar con recursos suficientes para la ejecución de proyectos de DS es parcialmente abordado en el contenido de los PDM. Para este análisis comparamos los municipios para identificar el grado de cumplimiento que sus PDM tienen con los requisitos legislativos de Tabasco. En la figura 3 se presentan los resultados obtenidos.

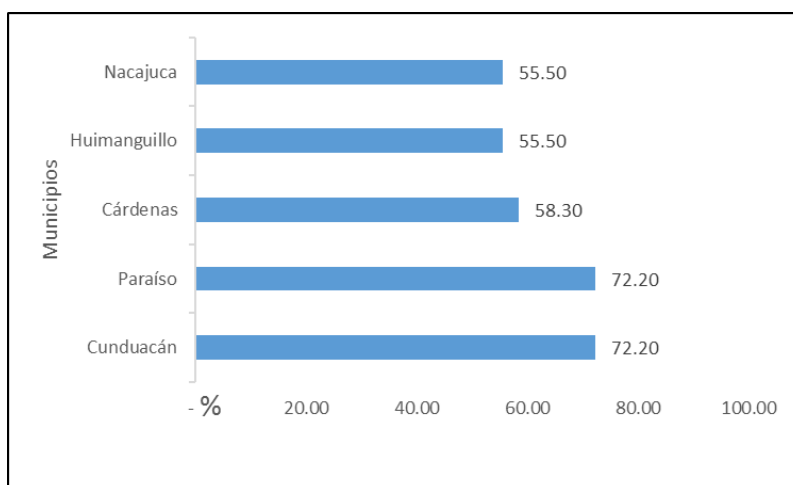


Figura 3.-Estadística comparativa en relación al grado de cumplimiento de los Planes de Desarrollo Municipal.
Temas relativos a los requisitos legislativos. Fuente: Elaboración propia (2018)

Los resultados del análisis muestran que los municipios de Cunduacán y Paraíso son los que tienen un mayor grado de cumplimiento con los requisitos legislativos del estado de Tabasco con un 72.2 %. El déficit de información lo encontramos principalmente en los temas de costos para realizar el plan y los responsables de ejecutarlo, ya que no se mencionan en ninguna parte del PDM, y en segundo lugar los temas relativos a la coordinación de políticas entre las tres esferas gubernamentales y el sistema de evaluación y monitoreo del plan; en este sentido, estos temas son mencionados, pero con información muy pobre y sin un esquema claro de su ejecución. Nacajuca y Huimanguillo con un 55.5 % tienen el menor grado de cumplimiento con los requisitos legislativos. En Huimanguillo la temática deficiente está en cuatro atributos: filosofía, costos, responsables y previsiones, los cuales no aparecen mencionados en ninguna parte del PDM. Los temas de coordinación de políticas y sistema de evaluación y monitoreo, al igual que en Cunduacán y Paraíso, contienen información muy escasa. En el caso de Nacajuca. Los atributos de costos, responsables, previsiones y sistema de evaluación y monitoreo no aparecen en el PDM. Deficiente información se encuentra en el tema referente a la congruencia que deben tener los ejes rectores del plan municipal con los planes nacional y estatal. Finalmente, como en los otros cuatro municipios, la coordinación de políticas entre los tres niveles de gobierno aparece mencionado en el plan, pero con información muy escasa sobre el tema.

Resultados en las cuatro dimensiones del DS

Los resultados de la evaluación a los PDM en las cuatro dimensiones del DS se presentan en los siguientes cuadros informativos. En la tabla 4 se muestra que en la dimensión económica el municipio de Huimanguillo es el que tiene un mayor grado de cobertura (62.5 %) de la información relativa a las directrices marcadas por la ONU con el objetivo de que los municipios asuman su responsabilidad con respecto a crear mayores oportunidades de empleo remunerado que le permita a la población incrementar sus niveles de vida.

Tabla 4.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión económica.

Dimensión Económica	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Empleo	3	3	3	2	1
Infraestructura	3	3	3	3	3
Conectividad	1	1	1	1	1
Agricultura, ganadería, pesca y forestal	2	3	1	3	3
Industria, comercio y servicios	1	1	2	3	1
Turismo	3	1	3	3	3
Puntuación Final	13	12	13	15	12
Medido en %	54.2	50	54.2	62.5	50

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2018).

Los municipios que tienen el grado más bajo de cobertura son Cárdenas y Huimanguillo (50 %). Por otra parte, el tema que no se encuentra en ninguno de los cinco planes es el de la conectividad referida como acciones del municipio tendientes a contribuir a la reducción de la brecha digital, mediante la provisión de acceso a internet en los sitios y espacios públicos y existentes en el municipio. El tema que obtuvo mayor puntuación por parte de los cinco municipios fue el referido a Infraestructura que se refiere a mejorar la comunicación y asegurar la cobertura terrestre al interior del municipio, mediante la construcción de caminos intramunicipales. El tema que siguió en puntuación fue el relativo al Turismo, a excepción del municipio de Cárdenas que no lo menciona en su PDM. El tema relativo a las actividades industriales, comerciales y de servicios no fue mencionado en los PDM de Cunduacán, Nacajuca y

Cárdenas; es interesante observar que Cárdenas, siendo el segundo municipio en importancia en el sector económico en el estado de Tabasco, no considere estos temas en su PDM. En la siguiente tabla 5 se muestra que en la dimensión social los municipios de Paraíso y Huimanguillo obtienen el porcentaje más alto de cobertura de sus PDM (72.2 %).

Tabla 5.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión social.

Dimensión Social	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Servicios públicos	3	3	3	3	3
Seguridad pública	3	3	3	3	3
Juventud y deporte	3	3	3	3	3
Igualdad de género	1	1	3	3	3
Grupos vulnerables	3	1	3	3	3
Salud	3	3	3	3	3
Educación y cultura	3	3	3	3	3
Vivienda	3	3	3	3	3
Pobreza	3	1	2	2	1
	25	21	26	26	25
Medido en %	69.4	58.3	72.2	72.2	69.4

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2018).

El municipio con menor cobertura en esta dimensión es Cárdenas (58.3%). Lo interesante de esta dimensión es que se observa que los municipios obtienen puntajes similares en casi todos los temas evaluados, a excepción del tema de pobreza que no aparece en los municipios de Cárdenas y Nacajuca y en los municipios de Paraíso y Huimanguillo sí aparece, pero con una información muy escasa; el tema de igualdad de género no es mencionado en los municipios de Cunduacán y de Cárdenas; y finalmente el de grupos vulnerables no es mencionado en Cárdenas. Entre los aspectos evaluados en esta dimensión se encuentra el de servicios públicos, el cual está normado por el artículo 115 constitucional y en el cual se establece que el municipio es responsable del mantenimiento de calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercado y centrales de abasto, panteones y el servicio de rastro. En la tabla 6 se muestra que en la dimensión ambiental el municipio de Paraíso es el que obtiene el porcentaje más alto de cobertura de su PDM (66.7%) y el municipio de Cárdenas es el que obtiene el porcentaje más bajo de cobertura (25%).

Tabla 6.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión ambiental. Cinco municipios, estado de Tabasco (2014).

Dimensión Ambiental	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Recursos naturales	2	1	3	3	1
Planeación urbana	3	1	3	3	3
Ordenamiento ecológico	1	1	3	3	1
Reservas territoriales	1	1	3	3	1
Protección civil	3	1	3	1	3
Tenencia de la tierra	1	1	1	1	1
	11	6	16	14	10
Medido en %	45.8	25	66.7	58.3	41.7

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2018).

El tema de planeación urbana referente a regular los usos y aprovechamientos del suelo en los centros de población del municipio, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable, es el más recurrente en los PDM a excepción de Cárdenas que no lo menciona. El tema que no es mencionado por ninguno de los municipios es el de tenencia de la tierra que se refiere a la

colaboración que debe brindar el gobierno municipal para la regularización de la tenencia de la tierra urbana de viviendas ubicadas en asentamientos irregulares, a fin de dotar de seguridad jurídica a sus ocupantes y propiciar un desarrollo urbano ordenado. El ordenamiento ecológico y las reservas territoriales no es mencionado por tres municipios: Cunduacán, Cárdenas y Nacajuca, a pesar de que la LEGEEPA faculta a los municipios a actuar sobre estos temas regulando los usos y aprovechamientos del suelo fuera de los centros de población, con el fin de utilizar y aprovechar el territorio de manera ordenada y sustentable. Así como contar con reservas territoriales suficientes que garanticen un crecimiento ordenado para atender las necesidades futuras de suelo para viviendas en el municipio. En la tabla 7 referente a la dimensión institucional el municipio de Paraíso es el que obtiene el porcentaje más alto de cobertura de su PDM (70.8 %) y el municipio de Cárdenas es el que obtiene el porcentaje más bajo de cobertura (25 %).

Tabla 7.-Resultados de la evaluación a los PDM. Dimensión institucional. Cinco municipios, estado de Tabasco.

Dimensión Institucional	Cunduacán	Cárdenas	Paraíso	Huimanguillo	Nacajuca
Transparencia	3	1	3	2	3
Administración responsable	3	1	3	3	3
Participación ciudadana	1	1	3	2	3
Sistema profesional de servidores públicos	3	1	3	3	3
Asociación y vinculación	1	1	2	3	1
TIC's	1	1	3	1	3
	12	6	17	14	16
Medido en %	50	25	70.8	58.3	66.7

Fuente: Elaboración propia con los resultados del análisis de los PDM (2018).

Los temas de administración responsable referente a que los planes y programas municipales deben ser sometidos a control y evaluación de resultados; y sistema profesional de servidores públicos, contar con una plantilla laboral adecuada, capacitada y evaluada, son los más recurrentes en los PDM a excepción de Cárdenas que no lo menciona. De hecho, el PDM de este municipio no contiene ningún tema relativo a la dimensión institucional. El tema de asociación y vinculación de los municipios con asociaciones municipales, instituciones educativas y asociaciones civiles, no es mencionado por tres municipios: Cunduacán, Cárdenas y Nacajuca. El tema de las TIC's no aparece en los planes municipales de Cunduacán, Cárdenas y Huimanguillo. Se refiere al acceso a internet y que la administración cuente con página web propia, con información completa del municipio.

Una vez realizado el análisis de manera individual de cada uno de los planes de desarrollo municipal en torno a los ejes rectores de la gestión municipal, procedimos a realizar una comparación entre cada uno de los municipios para identificar el grado de consistencia de los PDM con relación a las acciones prescritas por la ONU en las cuatro dimensiones de la sustentabilidad y detectar cuál de las dimensiones tiene una mayor contribución en la planeación estratégica del DS.

En la figura 4 los resultados confirman que en la dimensión económica Huimanguillo es el municipio que tiene una mayor alineación de su PDM con las directrices de la ONU alcanzando 62.5 %.

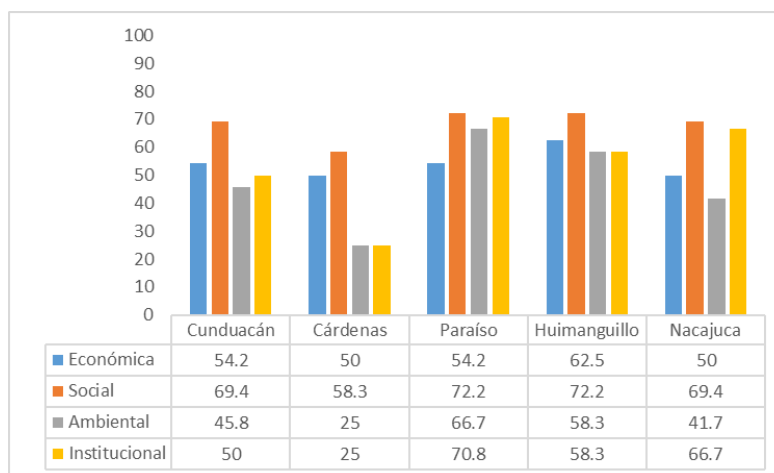


Figura 4.-Grado de consistencia de los PDM con la A21 de la ONU.

Fuente: Elaboración propia, con resultados del análisis de los PDM de los municipios.

La dimensión social es la que obtiene los mejores resultados sobre las otras tres dimensiones de la sustentabilidad, y Paraíso y Huimanguillo se posicionan con los porcentajes más altos obteniendo ambos el 72.2 %. En la dimensión ambiental Paraíso demuestra que su PDM tiene una mayor cobertura de la temática con relación a los criterios de la ONU alcanzando un 66.7 %. Sin embargo, el municipio de Cárdenas obtiene 25 % lo que demuestra el poco interés de las autoridades municipales con los temas medioambientales. En la dimensión institucional Paraíso también obtiene el mayor porcentaje (70.8 %), y Cárdenas también repite como el municipio con menor interés por la temática institucional para considerarla como eje rector dentro de su PDM. Finalmente realizamos un análisis para identificar cuál es la dimensión que las autoridades municipales consideraron como prioritaria para incluirla dentro de su PDM como un eje rector. Nuestro interés también radicó en detectar cuál es la dimensión considerada menos prioritaria por la administración municipal. En la figura 5 se muestran los resultados.

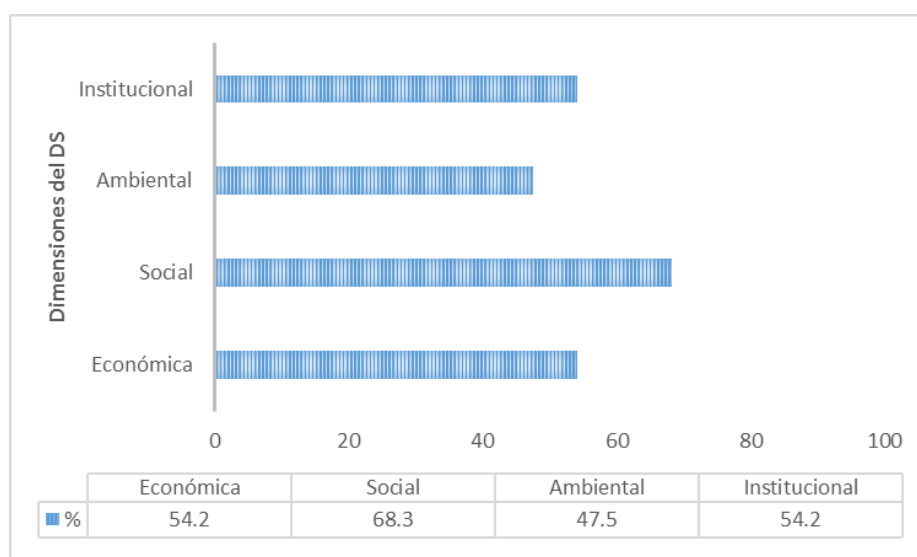


Figura 5. Grado de consistencia con las acciones prescritas por la ONU en relación al DS.

Fuente: Elaboración propia, con resultados del análisis de los PDM.

Para identificar las contribuciones de las dimensiones al PDM, procedimos a realizar el cálculo del porcentaje final de cada dimensión considerando los resultados de los cinco municipios con relación a los temas incluidos en la dimensión analizada. De esta forma, identificamos que el ámbito social (68.3%) es el que tiene mayor consistencia con las directrices prescritas por la ONU para alcanzar el desarrollo sustentable desde la esfera de lo local. Esto podría deberse a que una de las temáticas evaluadas corresponde a la de los servicios públicos y este rubro es considerado obligatorio para los municipios en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La esfera ambiental es la que obtiene el menor porcentaje (47.5%), quizá debido a que las autoridades municipales no la consideran como obligatoria dentro del desempeño de sus funciones constitucionales, sino que le competen al ámbito federal.

4. DISCUSIÓN

En esta sección discutiremos dos aspectos necesarios para identificar las condiciones municipales referentes al funcionamiento de la planificación del DS en el ámbito municipal. Por tanto, es necesario cuestionar también ¿Por qué el Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento insuficiente para impulsar la gestión municipal en un marco de sustentabilidad? ¿Qué otros instrumentos de política se requieren para impulsar el DS desde la esfera local?

4.1 Marco legislativo adecuado para promover el DS

Adherirse a una Convención implica crear nuevas leyes, programas, ajustes institucionales, se crean fondos internacionales de apoyo para implantar los programas, etc. Para lograr los objetivos propuestos desde lo global se requiere el apoyo desde lo local. A partir de la promulgación de la Agenda 2030 derivada de la Agenda 21 (A21) de la ONU, y adoptada como el principal mecanismo para guiar el DS a nivel municipal, se responsabiliza a los gobiernos municipales a promover una participación activa de los ciudadanos para responder con soluciones concretas a los problemas que afectan el desarrollo sustentable. Esta investigación ha generado nueva información sobre la evaluación de políticas públicas enfocadas a la sustentabilidad en un escenario municipal (Planes de desarrollo municipal). La investigación en esta área es incipiente en México, porque a pesar de que la política para impulsar el DS desde la esfera local se implementó en 2004, aún es poco el caudal de información científico generado en el país. Las pocas investigaciones relativas son estudios de caso que se refieren a unos municipios a partir de la implantación de agendas sustentables en sus estructuras gubernamentales (Pérez y Arenas, 2012; Piñar et al. 2017). Por ello este tipo de investigaciones evaluativas ofrecen importantes oportunidades de aprendizaje en aras de mejorar el diseño, planeación, implantación y evaluación del esquema de la planificación estratégica del DS.

En Europa se está buscando mover la planificación del DS hacia enfoques regionales y basados en redes de políticas (Barrutia et al. 2006; Echebarría et al. 2008). Estos enfoques, aunque considerados prometedores en términos de resultados para una gestión de mayor impacto aún se encuentran en fase exploratoria. En México el instrumento de política pública instrumentado para alcanzar el DS de las comunidades locales es el Plan de Desarrollo Municipal, el cual tiene un amplio marco legislativo a nivel nacional, estatal y municipal. A pesar del conjunto de leyes que facultan y obligan a los gobiernos municipales a elaborar sus PDM, éstos no son diseñados conforme a los requerimientos legislativos y su cobertura no es amplia considerando los criterios de la ONU para alcanzar el DS y avalados por un caudal de producción científica que considera esas directrices como prioritarias para dar rumbo a los gobiernos en la búsqueda del anhelado sueño del DS.

4.2 Plan de Desarrollo Municipal como instrumento para la planificación del DS

Los hallazgos de nuestra investigación indican que la información contenida en los planes de desarrollo municipal es insuficiente tanto en los atributos referentes a los requisitos legislativos (Cunduacán y Cárdenas 72.2 %; Paraíso 58.3 %; Huimanguillo y Nacajuca 55.5 %) como en la consistencia de las temáticas abordadas en sus ejes rectores con las acciones prescritas por la ONU para alcanzar el DS (Social 68.3 %; económica e institucional 54.2%; y ambiental 47.5 %). Detectamos que las autoridades locales le han dado poca importancia a la dimensión ambiental, quizá en razón de que no es obligatorio para los municipios de acuerdo al art. 115 constitucional; estudios en otros países demuestran la importancia de considerar de manera equilibrada las cuatro dimensiones de la sustentabilidad para alcanzar el DS (Bond 1998; Valentin y Spangenberg 2000). En razón de la identificación de las insuficiencias de información en los planes municipales argumentamos que utilizar el PDM como el único instrumento para la planificación del DS es problemático debido a que los funcionarios municipales tienen que lidiar con las limitaciones de recursos al igual que sucede en otros países como Portugal, Australia, Sudáfrica (Carter, 2000; Mercer y Jotkowitz, 2000; Roberts y Diederichs 2001) y con los desafíos de capacidades institucionales (Rahardjo 2000; Evans et al. 2005). Además, en México la escala de tiempo para la planificación del DS a través de los planes de desarrollo municipal es muy corta con los trienios municipales y el logro de los resultados de las políticas no puede ocurrir lo suficientemente rápido como para recompensar a los políticos con resultados a corto plazo.

4.3 Agenda 2030 para el Desarrollo Municipal

En este contexto, se requiere otro instrumento de política pública para el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que le permita mejorar su planeación estratégica y su desempeño gubernamental. Este instrumento podría elaborarse inspirado en los criterios universales de la ONU para alcanzar el DS (CEPAL, 2016, 2017; Tassara and Cecchini, 2016). El progreso en la adopción de esta nueva herramienta administrativa para generar un proceso de cambio en las estructuras gubernamentales, que le permita a los municipios alcanzar el DS en el largo plazo podría ser paulatino, incorporando nuevos municipios cada año. Estos desafíos son consideraciones importantes y deben tomarse en cuenta para mejorar la planificación del DS. Se requiere abordar las lagunas de información científica sobre el DS, la cual es crucial para una buena gestión y es necesaria en diferentes etapas del proceso de planificación del desarrollo, incluida la preparación y adopción de planes municipales, establecimiento de objetivos para alcanzar el DS y criterios de desempeño. Debido a la escasez de conocimiento científico sobre el paradigma del DS por parte de los funcionarios municipales encargados de la elaboración de los PDM las decisiones a menudo se toman sobre la base de información pobre o incompleta, por lo cual se requiere una adecuada formación a los actores clave en estos procesos, a la sociedad civil y al sector privado (Foronda 1998; Wild y Marshall 1999; Rahardjo 2000). En este sentido, un aporte que nos parece relevante para nuestra investigación es el de Pineda (2014) quien propone que los municipios deben alinear sus acciones al PND. El autor comenta que los municipios debido a sus limitaciones financieras e institucionales no disponen aún de la capacidad e infraestructura suficientes para la formulación e instrumentación de políticas consistentes por lo que requieren complementar sus acciones con las otras esferas gubernamentales. Compartimos su perspectiva de que el municipio se fortalece alineándose al desarrollo de la agenda federal. Hallazgos relevantes en otros países como África coinciden con los nuestros en relación a la necesidad de priorizar los procesos de planificación del DS con adecuados recursos financieros y reglas de operación. Roberts y Diederichs (2002) estudiaron un caso de implementación de Agendas sustentables en el municipio de Durban en Sudáfrica y extrae una serie de lecciones a manera de conclusión entre las que destaca que procesos de planificación de los gobiernos locales deben ser prioritarios para lo que se deben establecer los adecuados medios financieros desde el principio.

Los resultados del análisis de los PDM demuestran que esta estrategia es una ruta limitada para impulsar el DS, por lo que una vía alterna para conjuntar esfuerzos y capacidades sería innovar en las administraciones municipales una nueva Agenda más integral inspirada en los ODS de la Agenda 2030 como principal eje conductor de la política pública municipal en referencia al DS. En este sentido, es necesario que los procesos de Agenda 2030 propicien la participación para crear redes ciudadanas, académicas y del sector productivo para impulsar con mayor fuerza el DS de las comunidades. Evidencia científica sobre este principal aspecto se reveló en Senegal, país en donde el equipo de investigadores Gaye, Diouf y Keller (2001) demostraron la importancia que los procesos de consulta tienen para el establecimiento de las estrategias de DS. Los autores puntualizan que la creación de nuevas relaciones entre gobiernos municipales, organizaciones comunitarias y el sector privado, a raíz de la Agenda, ha favorecido el desarrollo local sustentable.

4.4 Fortalecimiento institucional

En referencia al fortalecimiento institucional, los principales resultados de nuestro estudio demuestran la débil arquitectura institucional de los municipios. A partir de un análisis de los documentos de los autodiagnósticos municipales, seleccionamos los indicadores relacionados con las capacidades institucionales de acuerdo al PNUD (2009) con el objetivo de tener una radiografía de la gestión municipal. Los principales hallazgos en este capítulo giran en torno a débiles capacidades institucionales municipales. Las capacidades más débiles las localizamos principalmente en los aspectos de calidad de los servicios públicos y gestión de recursos humanos.

Los gobiernos no han podido dar soluciones efectivas a las necesidades sociales del DS, alejándose de la obligación de garantizar un desarrollo armónico en los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales. En este contexto, diversos estudios han reconocido la importancia de las capacidades institucionales para impulsar el DS local (Cabrero-Mendoza 2004; Durán 2012; PNUD 2009). Coincidió con los autores anteriores en que la capacidad y fortalecimiento institucional es necesario si se quiere avanzar hacia el progreso de una sociedad sustentable. Nivel alto de capacidades institucionales podría incidir positivamente en el desarrollo sustentable, al permitir la elaboración de políticas públicas en esta área. Nivel bajo de capacidades institucionales demuestra la incapacidad de transformar los insumos de gobierno municipal en resultados e impactos que incidan en un aumento del bienestar de la población. Para ello, una vez iniciada la política de fortalecimiento institucional se requiere un monitoreo y seguimiento de las capacidades locales (Piñar-Álvarez *et al.*, 2017).

4.5 Propuesta de un Observatorio Municipal Sustentable

Este trabajo pone las bases para impulsar la creación de un instrumento u Observatorio Sustentable para el Desarrollo Municipal. La experiencia de evaluación de los PDM nos sirvió para señalar las áreas sobre las que se debe centrar la atención para el DS. El diseño de los Planes Municipales de Desarrollo, hechos siempre a la medida de su territorio y habitantes, deben enfocarse en las fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas de los municipios, tomando siempre en cuenta su recurso más valioso, la participación de sus habitantes en el diagnóstico y en la planeación de las acciones. En los últimos 20 años, la calidad de la gestión pública ha escalado a un lugar de máxima prioridad en los intereses nacionales, al grado de considerarse ahora una función vital para el desarrollo de los municipios y estados de México, así como una razón principal de su condición de marginación. Por ello, se han venido creando instituciones y sistemas que han logrado contribuir de manera sensible a elevar la calidad con la que, particularmente, las administraciones municipales gestionan su gobierno. La planeación municipal es uno de los factores que se ha señalado como estratégico para la calidad de la gestión de gobierno. La planificación participativa y estratégica, a todo nivel de gobierno debe tomar una importancia

significativa. Por ello, en los últimos años, se han ido creando mecanismos de evaluación de los instrumentos de gestión, que antes no existían. Como un ejemplo palpable, podemos citar los órganos de control y de fiscalización de los gobiernos de los estados y las legislaturas locales, mediante auditorías de desempeño, que están sometiendo a evaluación los planes municipales de desarrollo, que al inicio de toda gestión los Ayuntamientos deben presentar ante la legislatura correspondiente. Contar con una institución con estas características, no solo es una obligación constitucional, sino revela el interés y necesidad de un contado número de ayuntamientos de contribuir de manera real a elevar los grados de bienestar de sus gobernados dado el deterioro galopante que ha vivido el estado en la última década. La confianza de los habitantes se gana con estrategias que se planean con la población al inicio del gobierno municipal y se cumplen a lo largo de tres años. Cuando hablamos de participación, hablamos de cuatro elementos, que se deberán tener en cuenta en los Planes Municipales de Desarrollo:

- A) Integrar el *Consejo de Planeación Municipal* y reconocerlo como el órgano ciudadano con la mayor representación social para consensuar, junto con el equipo de gobierno las políticas, estrategias y prioridades del desarrollo municipal que darán contenido al Plan Municipal de Desarrollo.
- B) Elegir un equipo de gobierno con perfil y contribuir al *desarrollo de sus capacidades* para que, con una visión de desarrollo local sustentable, imprima mayor eficiencia y eficacia a las acciones de gobierno.
- C) Desarrollar un *diagnóstico con amplia participación de sectores de la población* para obtener una realidad municipal que sirva para la toma de decisiones y la construcción de estrategias y programas locales.
- D) Integrar un *Plan Municipal de Desarrollo* donde se identifiquen programas, proyectos e indicadores de gestión y de desempeño que permitan una evaluación permanente de lo que se va logrando y lo que no y por qué razones. El Plan Municipal de Desarrollo, no sólo debe estar alineado al Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo y a las directrices marcadas por la Agenda 2030 de la ONU.

En otras palabras, y dada la experiencia de las Instituciones de Educación Superior, un Plan Municipal de Desarrollo con *respaldo social* y congruente con la vocación productiva del municipio, los recursos y los tiempos de gobierno electo y un *equipo de gobierno enfocado al logro de los objetivos* de los programas sectoriales del Plan Municipal de Desarrollo, puede tener cinco ejes de contenido que definan las políticas y líneas de acción para el documento final:

- *Desarrollo económico* (sector primario, sector secundario, sector terciario);
- *Desarrollo social* (pobreza y marginación, educación y cultura, salud, vivienda, grupos vulnerables, igualdad de género, juventud-deporte-recreación);
- *Desarrollo ambiental y planeación del territorio* (Conservación de la Biodiversidad, planeación urbana, ordenamiento ecológico, reserva territorial, protección civil o gestión integral de riesgos, tenencia de la tierra urbana);
- *Desarrollo institucional* (transparencia y acceso a la información pública, ingresos propios y egresos, participaciones y aportaciones federales, deuda, organización, planeación y control interno, capacitación y profesionalización, tecnología de la información, gestión de recursos federales y estatales, armonización contable y redición de cuentas);

- *Servicios públicos* (construcción de calles, mantenimiento de calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercado y centrales de abasto, panteones, rastro) y *seguridad pública* (incidencia de delitos del fuero común, policía preventiva, tránsito)

5 CONCLUSIÓN

Los resultados han demostrado que la política de planificación del desarrollo sustentable en el ámbito municipal a través de los Planes de Desarrollo Municipal ha sido insuficiente para alcanzar el DS. Estos PDM han sido elaborados sin cobertura amplia en relación a los requisitos legislativos y bajo grado de cumplimiento con las acciones y criterios prescritos por la ONU para impulsar el DS. El escenario gubernamental presentó una débil arquitectura institucional debido a una planeación municipal deficiente y a un nivel bajo de capacidades institucionales en los gobiernos locales. El reconocimiento de la debilidad institucional ha sido un primer paso hacia la comprensión de escenarios en el que se adoptan y apropian instrumentos de planificación estratégica enfocados en el fortalecimiento institucional municipal con el objetivo de crear, desarrollar o consolidar capacidades institucionales. El artículo comenzó con una breve descripción y la pregunta de investigación. Se describieron los principales métodos de investigación empleados. Las secciones de resultados presentaron el análisis de los planes de desarrollo municipal en relación al cumplimiento de los requisitos legislativos y a la consistencia de la temática con los criterios prescritos por la ONU para alcanzar el DS. La discusión destacó las fortalezas y debilidades de la planificación estratégica municipal del DS. Se ponen de relieve las dificultades a las que se enfrentan los gobiernos municipales cuando el instrumento que guía las acciones del DS, como son los PDM son insuficientes para impulsar el desarrollo sostenible y se requiere adoptar otros instrumentos como las Agendas Sustentables derivadas de la ONU, para contribuir al fortalecimiento institucional. Estos resultados se ubicaron en el contexto de investigaciones previas referentes a la adopción de las Agendas. Finalmente, la escasa investigación de evaluaciones a los planes municipales limita la capacidad de juzgar el valor del esquema de planificación del DS en México. Se deberían realizar más investigaciones evaluativas para analizar los contextos institucionales del desempeño gubernamental (entorno institucional y capacidades institucionales) antes de ser introducida la acción pública con el objetivo de medir sus efectos e impactos al finalizar todo el ciclo de la política pública. En resumidas cuentas, en los municipios del país debemos conocer profundamente a la sociedad, sus problemas, expectativas, necesidades, fortalezas y oportunidades coyunturales y eso se debe ver reflejado en un diagnóstico, la planeación y evaluación para que el compromiso de la sociedad y su participación sea real. Sólo así se devolverá la confianza perdida en los gobiernos locales, estatales y federales, sin distinción de color, como principales promotores del Desarrollo Sustentable.

Referencias

Bareiro, L. and Soto, L. (2016) *IGUALDAD DE GÉNERO MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESTADOS INCLUSIVOS EN EL MARCO DE LA AGENDA 2030*. Edited by PNUD. PNUD.

Bokova, I. G. (2017) *La UNESCO Avanza La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Unesco. Edited by UNESCO. UNESCO. Available at: <http://www.unesco.org/open-access/terms-use->.

Cabrero-Mendoza, E. (2004) 'Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México', *Gestión y Política Pública*, XIII(3), pp. 753–784.

CEPAL (2016) *Agenda 2030 en América Latina y el Caribe Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL*. Edited by CEPAL. CEPAL.

CEPAL (2017) 'Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y El Caribe.', in CEPAL (ed.) *'Patrimonio': Economía Cultural Y Educación Para La Paz (Mec-Edupaz)*. CEPAL, p. 50.

Coordinadora de ONG para el desarrollo de España, Ecodes, Educo, O. I. and UNICEF Comité Español, WWF, C. E. (2018) *Una Agenda 2030 transformadora para las personas y el planeta. Propuestas para la acción política*. Edited by O. I. Coordinadora de ONG para el desarrollo de España, Ecodes, Educo and C. E. UNICEF Comité Español, WWF. Coordinadora de ONG para el desarrollo de España, Ecodes, Educo, Oxfam Intermon UNICEF Comité Español, WWF, Cáritas Española. Available at: <http://futuroencomun.net/blog/informe-de-la-agenda-2030-una-mirada-desde-la-sociedad-civil>.

Durán y Lalaguna, P. (2012) *Cómo introducir el fortalecimiento institucional en la cooperación al desarrollo*. Madrid, España: H+D para el desarrollo (Colección H+D para el desarrollo; 9). doi: 10.1088/1751-8113/40/40/B01.

Gaye, M., Loly, D. and Keller, N. (2001) *Moving towards Local Agenda 21 in Rufisque, Senegal*.

Girón, A. (2016) 'OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AGENDA 2030: FRENTE A LAS POLÍTICA...: EBSCOhost', *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 47(186), pp. 3–8. Available at: <http://www.redalyc.org/pdf/118/11846179001.pdf>.

ICLEI (2002) *Local Government's Response to Agenda 21: Summary Report of Local Agenda 21. Survey with Regional Focus*. Canada.

International Federation of Library Associations and Institutions (2015) *En el contexto de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas*. Primera. Edited by International Federation of Library Associations and Institutions. International Federation of Library Associations and Institutions. Available at: <https://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/access-and-opportunity-for-all-es.pdf>.

Lizama, F. et al. (2015) *Avances y perspectivas en Computación y tecnologías de la información y comunicación*. Primera. Tenosique, Tabasco: Universidad de San Carlos de Guatemala.

Martínez-Osés, P. and Martínez, I. (2016) 'La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?', *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, 33(33), pp. 73–102. doi: 10.1387/lan-harremanak.16094.

Murga-Menoyo, M. A. (2018) 'La Formación de la Ciudadanía en el Marco de la Agenda 2030 y la Justicia Ambiental', *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 7(1), pp. 37–52. doi: 10.15366/riejs2018.7.1.002.

Nieto, A. T. (2017) 'Crecimiento económico e industrialización en la Agenda 2030: perspectivas para México Economic Growth and Industrialization on the 2030 Agenda: Prospects for Mexico', *Revista Problemas del Desarrollo*, 188(48), pp. 83–112. Available at: <http://probdes.iiec.unam.mx>.

ONU (2015) *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.

Piñar-Álvarez, Á. et al. (2017) 'Universidades de andalucía', *Revista de Estudios Regionales*, (109), pp. 15–38.

PNUD (2009) *Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf (Accessed: 26 September 2016).

Rodríguez Barba, F. (2016) 'México y la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU', *Chroniques des Amériques*, 16(1), pp. 1–10.

Sanahuja, J. A. and Vázquez, S. T. (2017) 'From millennium to sustainability: Challenges and prospects of the 2030 agenda for sustainable development [Del milenio a la sostenibilidad: Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible]', *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 521–543. doi: 10.5209/POSO.51926.

Tassara, C. and Cecchini, S. (2016) 'Agenda 2030 de desarrollo sostenible: retos de igualdad para América Latina y el Caribe', *Pensamiento Propio*, 0(44), pp. 107–144.

UNESCO (2016) *Plan de trabajo regional de cultura para América Latina y el Caribe*. Edited by UNESCO. UNESCO.